

Sugerencias para un nuevo plan de inclusión

Víctor Renes

Publicado en: VIDAL FERNÁNDEZ, Fernando (dir.), *V Informe FUHEM de políticas sociales: La exclusión social y el estado del bienestar en España*, Madrid: FUHEM, 2006, pp. 125-149.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

VII. SUGERENCIAS PARA UN NUEVO PLAN DE INCLUSIÓN

Víctor Renes
Cáritas Española

Los Planes para la Inclusión Social son el instrumento más relevante de la Estrategia Europea para la Inclusión Social. Las decisiones adoptadas por la UE (Lisboa y Niza 2000) sobre los objetivos de crecimiento de calidad, sociedad del conocimiento y cohesión social, contemplan la importancia y trascendencia de la acción frente a la pobreza y la exclusión para la consecución de una sociedad integrada y cohesionada como dimensión fundamental del modelo social europeo.

No cabe duda de que la pobreza y la exclusión social¹ siguen siendo hoy una grave preocupación, pues en la capacidad que tengan las sociedades de hacerlas frente y de dar pasos firmes para vencerlas anda en juego la propia credibilidad de la democracia europea, como ya en 1989 reconoció el Consejo Económico y Social de la Unión Europea.

Por ello la primera virtud de estos Planes, y su valor a destacar como instrumento de acción, trasciende las propias medidas de los Planes para la Inclusión Social; y consiste en haber puesto la «exclusión social» en primera línea de la Agenda Europea en tanto es un fenómeno social cuyo afrontamiento es compromiso de cohesión social. No es un valor puramente formal, sino de claros contenidos y compromisos; y, por ello, con ser esto ya importante, es un valor también político, pues entiende que la dignidad humana debe convertirse en valor central de las decisiones políticas, económicas y sociales.

Afrontar la exclusión social como un reto de cohesión implica un primer compromiso que en sí mismo ya dignifica la propia situación de las personas que se encuentran en esta situación, pues la propia existencia de estos Planes hace «visible la exclusión». «Dejar para más tarde», invisibiliza el presente. Hacer frente a la exclusión social la hace visible y se constituye en el primer paso de un compromiso para su solución. Este es un valor en sí de estos Planes, pues sociedades centradas en los objetivos del crecimiento económico tienden a hacer invisibles las situaciones que ni están incluidas en el mismo, ni pueden hacerlo, al menos mientras no se modifique y se promuevan las condiciones sociales que garanticen el ejercicio de los derechos sociales de todos.

El Plan Nacional para la Inclusión Social representa, por tanto, la aceptación expresa de la necesidad de la acción frente a la pobreza y la exclusión social para la cohesión social. Y esto debe ser considerado como una cuestión de gran relevancia y de primera magnitud. Y, además, forma parte de un proceso transnacional a través de un método de coordinación y definición

1. Este texto da por entendido el concepto, las dimensiones, incluso los indicadores de las situaciones de pobreza y exclusión social, remitiéndose a otros trabajos de este informe para ello.

de objetivos comunes y de indicadores comunes. Lo que deberá permitir en un breve plazo la disposición de instrumentos adecuados para hacer frente eficazmente a la pobreza y la exclusión social, así como para implementar políticas adecuadas y medidas eficaces.

Hay que destacar por ello el valor político de estos Planes, en tanto representan el compromiso con aquellos que en la *polis*, en nuestra sociedad, no pueden ejercer todos los derechos económicos y sociales cual ciudadanos y en la plenitud de su dignidad. En esta dirección se dirigen los esfuerzos de la Comisión para *fixar y mantener objetivos robustos para estos Planes*, siendo uno de los aspectos destacados pues, siguiendo el Método de Coordinación Abierta, es de alto valor político que el conjunto de países de la UE hayan adoptado unos objetivos, incluso unos indicadores marco (indicadores Laeken) comunes a todos ellos. Esto sitúa el reto de la Inclusión Social al máximo nivel, y se constituye como referente ineludible de las políticas de los Gobiernos, así como de su evaluación.

Los objetivos comunes a todos los Estados miembros para los Planes para la Inclusión social son: 1) «Fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos»; 2) «Prevención de los riesgos de exclusión»; 3) «Actuación a favor de los más vulnerables»; y 4) «Movilización de todos los agentes».

Estos objetivos se han mantenido para la segunda generación de Planes (2003-2005), con indicaciones precisas de que en todos los objetivos del Plan tengan una incidencia especial la dimensión de género, la integración de minorías, la dimensión comunitaria, así como su formulación de forma operativa, concreta, con compromisos presupuestarios y de horizonte temporal.

Vamos a proceder en este texto recorriendo los aspectos presentes en los PNAI, o sea, analizando cuatro aspectos: el diagnóstico, los objetivos, las medidas, y el presupuesto.² Y en cada uno de ellos procederemos de la misma manera: en primer lugar lo que consideramos que entra en juego en cada uno; para realizar, en segundo lugar, un breve comentario de los Planes para la Inclusión en España, destacando lo más relevante de los mismos en tanto significan una aportación y un avance para la acción frente a la pobreza y la exclusión social, y señalando los elementos más débiles que identifican aspectos que deben ser afrontados con mayor rigor; y, finalmente, se sugiere lo que consideramos más coherente para la propia estructura y decisiones para la Inclusión Social.

Lógicamente, la brevedad del espacio hace que este texto no pueda pasar de ser un esquema de trabajo y, quizás, un tanto escaso de elementos que debería abordar, señalar y exponer de forma más amplia para ser justo con la realidad. Quede aclarado.

En cuanto al diagnóstico y las prioridades

El diagnóstico

En primer lugar, es necesario concretar cuál es el objeto del Plan, pues eso es lo que debe ser la referencia práctica para establecer un diagnóstico como base de las prioridades del Plan. Y

2. En este texto se tienen en cuenta las evaluaciones realizadas por diversas entidades del I Plan para la Inclusión Social (2001-2003).

lo que parece más adecuado es partir de la conceptualización que de la exclusión hacen los propios Planes europeos (y los anteriores Programas «Pobreza»).

«Para la Comisión [Europea] la exclusión se caracteriza por:

- *Baja renta y vulnerabilidad*: según Eurostat alrededor del 18% de la población de la UE vive con menos del 60% de la renta mediana nacional (65 millones de personas).
- *Es un fenómeno multidimensional*: comprende la igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación, a la salud, al sistema judicial, a los derechos, así como a la adopción de decisiones y a la participación.
- *Es un fenómeno estructural*: las tendencias que remodelan actualmente nuestras sociedades pueden, además de entrañar efectos positivos, incrementar el riesgo de exclusión social.»

Así pues, teniendo en cuenta esta referencia, el análisis de la situación y su diagnóstico se referirá a:

- *Lo denominado como «baja renta y vulnerabilidad»*, es decir, el análisis de la pobreza monetaria, pues es lo que se da a entender en las aclaraciones dadas en el propio texto. Y para ello se distinguirá entre: *baja renta*, que entenderemos igual a *pobreza severa*; y *vulnerabilidad*, que entenderemos por *pobreza relativa, moderada, precariedad social*. Debemos dejar bien sentado que esto se debe entender como análisis de la desigualdad económica y como cuantificación de lo que dan de sí las líneas de pobreza, en lo que ha ido sucediendo en la década de los noventa. En este análisis habrá de abordarse también el contexto, es decir, los elementos contextuales y los procesos sociales que enmarcan el diagnóstico, para poder situar bien los análisis de los problemas y de las situaciones.
- *Dado que se trata de un fenómeno multidimensional*, contemplaremos no sólo la desigualdad económica (pobreza monetaria), sino las características en relación a los factores señalados (trabajo, sistemas de garantía de rentas, educación, vivienda, salud). Asimismo, será importante aportar un diagnóstico en función de los propios factores, considerados en sí mismos, según los indicadores de exclusión de que se dispongan en cada uno de ellos.
- *Sobre los riesgos de exclusión*, habrá que señalar las situaciones y los grupos de especial problemática (no necesariamente identificados con colectivos), que, según las tendencias sociales, implican mayor riesgo social, en cuyo diagnóstico se deberán tener en cuenta los elementos contextuales y procesuales, así como los elementos de estructura social, a fin de que, tanto desde el análisis como desde las medidas propuestas, se plantee la conexión de lo general con lo concreto. De acuerdo con esto, tendrá mayor relevancia identificar aquellas situaciones que pueden ser transversales a diversos colectivos, y manifestar la relación entre situaciones y grupos con los elementos, procesos y tendencias de nuestra sociedad. Se trata, en suma, de que las medidas a adoptar ante estas situaciones necesitan los elementos generales de un Plan.

3. Véase «Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Justificación y directrices en el marco de la U.E.» (Documento del MTAS, febrero de 2001, p. 4.

Estando acotado el objeto del Plan, debe establecerse una nueva propuesta de diagnóstico; o sea:

- Los trazos que estructuran el territorio de la exclusión social, por una parte, y, por otra, la cartografía de los grupos y sus trayectorias en ese territorio.
- Los recursos que navegan y las políticas que transitan este territorio.

Lo que debe tener como elemento fundamental del Plan resultados importantes al nivel del conocimiento de la pobreza y la exclusión social en cuanto a los indicadores y a los compromisos estadísticos, y a los principios macroeconómicos, la distribución y el gasto social, y a los métodos y modelos de actuación.

Los planes

Destaca el diagnóstico realizado en los Planes, quizás breve pero significativo.

El II y III Plan hacen un «reconocimiento oficial» de la extensión de la pobreza. Es un reconocimiento oficial que marca un hito al respecto, pues no ha sido un aspecto que haya sido especialmente refrendado por los gobiernos del Estado, lo que constituye el primer aspecto beneficioso. Junto con ese reconocimiento en el propio Plan, se realiza un amplio tratamiento de estas situaciones en el Anexo I, donde junto con el reconocimiento de la extensión de la pobreza se realiza una exposición de los rasgos más destacados de diversos grupos.

Evolución de la pobreza en España Población por debajo del umbral de riesgo de pobreza

	1996		1998		1999		2000		2001	
Total	7.140.491	18,0%	7.598.208	18,9%	7.253.182	18,2%	7.429.255	18,4%	7.679.902	18,8%
Varones	3.453.120	17,8%	3.639.069	18,5%	3.488.435	17,9%	3.520.640	17,8%	3.463.912	17,3%
Mujeres	3.689.112	18,2%	3.962.583	19,3%	3.747.010	18,4%	3.913.527	19,0%	4.228.069	20,3%

Fuente: Elaboración del Plan Nacional para la Inclusión Social (PNAI) 2003-2005 a partir del PHOGUE del INE. Cfr. Anexo II del Plan. MTAS 2003-20055, p. 15 y Anexo III del Plan 2005-2006, p. 23.

Estas estimaciones de la población bajo umbral de pobreza se completan en el Anexo I del III PNAI con datos referidos a 2002 y 2003 procedentes de la Encuesta continua de Presupuestos Familiares, haciendo expresa observación de que se trata de fuentes distintas. Y el resultado es:

	2002		2003	
Total	8.032.876	19,2%	8.030.808	18,8%
Varones	3.680.072	17,9%	3.723.076	17,7%
Mujeres	4.361.130	20,5%	4.239.182	19,8%

Por otra parte, los planes adoptan un concepto adecuado de la exclusión social como realidad estructural, dinámica, multifactorial y multidimensional y estratégica. También realizan un reconocimiento de la *intensidad* de la pobreza, mejor aún, de la exclusión, en tanto reconocen la «gravedad» de diversas situaciones que muestran ineludiblemente que hay una estrecha relación entre estas situaciones y los elementos y procesos estructurales más decisivos de la integración social. De ello es muestra el cuadro sintético realizado en el I Plan que, sin embargo, no figura en el II Plan ni como evaluación del primero ni como diagnóstico actualizado:

Panorámica de la exclusión

CARENCIAS	COLECTIVOS AFECTADOS										
	INFANCIA	JÓVENES	ADULTOS >45 AÑOS	MAYORES	MUJERES	DISCAPACITADOS	DROGO-DEPENDIENTES / SIDA	SIN HOGAR	HABITANTES BARRIOS DEGRADADOS	MINORÍAS ÉTNICAS	EX RECLUSOS
Empleo		XX	XX		XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Educación	X	XX	X			X		X	XX	XX	
Formación		XX	XX	X	X	XX	X	XX	XX	XX	XX
Vivienda		X		X		X		XX	XX	XX	
Renta		X	X	X	XX	X	X	XX	X	X	X
Salud				XX		X	XX	XX	X	X	X
Apoyo familiar							X	XX	X		X
Integración cultural y social				XX		X	X	XX	X	XX	X
Información asistencial				X			X	XX	X	X	X

Nota: Las X representan intensidad o riesgo de la exclusión: X= afectados; XX = gravemente afectados.

Sin embargo, el análisis no se convierte en un Diagnóstico que luego es asumido y operativo en las Prioridades.

Porque a pesar de ello no disponemos de lo que en un Plan de este tipo debe ser lo más relevante, como es la identificación de los niveles de mayor gravedad de la pobreza, sin menoscabo del reconocimiento de las situaciones más moderadas, pero de pobreza al cabo. Ni en los Planes ni en sus Anexos se dispone de este tipo de información y de diagnóstico, pues no es sólo importante establecer su extensión, ni la sola descripción indicativa de diversos grupos vulnerables, sino que es fundamental el diagnóstico de las situaciones más graves, de la situación de cada grupo, y de las resistencias que muestra para su erradicación.

Eso es lo que daría pie a fundamentar un determinado tipo de medidas y no otras, y los compromisos presupuestarios y de tiempo. Así pues, no es suficiente la sola enunciación de problemas; eso es lo que fundamenta que existan estos Planes. Lo que el Plan debe hacer es diagnosticarlos, establecer sus elementos causales, sus perfiles, lo que constituye el objeto de un Plan «específico». De lo contrario no sería necesario el propio Plan: hubieran debido valer las políticas generales. Un grave déficit de diagnóstico es una cuestión que arrastra al Plan hacia direcciones que pierden el objeto y el objetivo que le dio origen.

Nos encontramos con que el diagnóstico de la gravedad de las situaciones de exclusión social, que se diagnostica en el cuadro sintético, no se corresponde con las medidas adoptadas ante las mismas. Lo que se revierte en un aspecto decisivo de las propias situaciones de exclusión, pues el reconocimiento de su gravedad sin el reconocimiento de una acción clara, adecuada y precisa, «marginaliza» aún más su situación al diferir su solución sin identificación de responsabilidades.

Así, en el I Plan en ninguna de las Prioridades aparece la erradicación de la pobreza y la exclusión social como elección estratégica y prioridad del Plan, cuando la erradicación de la pobreza severa debería ser establecida como una prioridad, pues esto es decisivo para estructurar los objetivos y las medidas. Por otra parte, esto es ineludible para cumplir lo que se contempla en las cumbres de Lisboa y Niza (2000), pues aunque los objetivos finalmente definidos y las directrices establecidas para la elaboración de los PNAI no contemplen fechas y compromisos a tiempo fijo, sin embargo sí establecen horizontes que deben ser contemplados, precisados y definidos en los PNAI de cada Estado miembro.

El II Plan ha pretendido dar un paso en relación a las prioridades al establecer como prioridad primera reducir en un 2% el número de personas bajo el umbral de la pobreza durante el período de vigencia del Plan. Esto muestra el camino a seguir, pero indica también la insuficiencia de estos planteamientos. Porque al referirse a la población en riesgo de pobreza (la que está bajo el 60% de la mediana de ingresos), no la pobreza severa, a la que está en situación grave y muy grave, no está hablando de la población objeto del Plan. Es decir, aunque se produzca esa disminución no lo será por acción del Plan, sino por acción de otras políticas (de empleo, de mejora de prestaciones, etc.). Esto es ya un asunto que las diversas investigaciones han dejado claro. Pero el III Plan no recoge este objetivo y deja sin precisar algo que en la estrategia de estos Planes debe ser fundamental, a saber, considerar el indicador de pobreza, tanto la pobreza severa como la pobreza moderada, como indicador macroeconómico.

Es necesario un nuevo diagnóstico

Podemos sintetizar en cinco constataciones las necesidades más relevantes para un diagnóstico en tanto referentes para una política frente a la pobreza y la exclusión social:

La complejidad del mapa de la pobreza

La delimitación de umbrales distintos permite diferenciar la intensidad con la que la pobreza se manifiesta. Así, es posible hablar de formas más extremas de pobreza (pobreza severa) o de sus manifestaciones más moderadas (pobreza moderada o precariedad económica). Y, como se constata en los estudios de «condiciones de vida», hay una serie de variables asociadas a estas situaciones. Lo que es muy importante con vistas a un Plan para la inclusión, pues igualmente se constata la diferenciación de tales variables según se trate del grado de pobreza severa, en el que las situaciones de pobreza tienen claros rasgos de exclusión social, o se trate de los niveles de pobreza moderada en los que dominan las situaciones de precariedad y vulnerabilidad social.

En relación con el «mapa» de la pobreza, esto nos posibilita guiarnos adecuadamente en un territorio complejo, pues la permanencia de la pobreza manifiesta que las medidas asis-

tenciales y de subsidios paliar la pobreza severa, pero no la resuelven, y que el crecimiento económico modera las tasas de precariedad económica pero no modifica su relación con la estructura social. Lo que plantea como *cuestión de Estado*:

- *La necesidad de erradicar la pobreza severa*; objetivo que deberá ser articulado en las medidas a adoptar en un Plan contra la pobreza y la exclusión social, en el que habrá que especificar las medidas directamente dirigidas a ello.
- Y, por otra parte, plantea la *necesidad de que el indicador de pobreza sea reconocido como indicador macroeconómico de cohesión social*; y puesto que la pobreza moderada no es una situación tan sensible a las medidas directas, deberá ser contemplada en relación a los efectos de otras medidas y políticas cuyo impacto deberá ser evaluado sistemáticamente para ser adecuadas al objetivo de reducir la precariedad económica.

La multidimensionalidad como característica dominante

Las *condiciones de vida* muestran un complejo de relaciones entre los diversos elementos que las integran; ese complejo multidimensional de relaciones «compone» diversas situaciones y diversos tipos de combinación compleja de pobreza/exclusión, de trayectorias y de procesos. Por otra parte, las características presentes en las situaciones de pobreza/exclusión se agravan a medida que se agrava la pobreza, así como que la pobreza permanente las reproduce, y son los factores más relevantes en el análisis de su relación con el contexto socioeconómico:

- Las políticas para atender la pobreza no serán simplistas, sino que deben estar preparadas para atender las múltiples facetas existentes. Las medidas frente a tales situaciones deben ser articuladas como proceso y desde procesos de acción, no como simple disposición de medidas de efecto unilineal y mecánico y, por ello, desde simples indicadores de resultados cuantificables y monetarizables. Juega toda la antropología social, junto con la economía y la política.
- La propia articulación de los procesos es parte de las políticas y de las medidas a implementar; de lo contrario no se entenderá ni por qué se plantean itinerarios personalizados, ni cómo dentro de ellos son fundamentales el acompañamiento y la mediación social. Un Plan para la Inclusión debe contemplar *itinerarios personalizados de incorporación social*.

Los procesos y estructuras sociales

La estructura de las situaciones de pobreza y exclusión social es consistente; es decir, a pesar de las oscilaciones de ciclos y de la puntual reducción de las tasas de pobreza se mantienen unas situaciones cuyos componentes en relación con dimensiones fundamentales de la estructura social (actividad, garantía de rentas, educación, vivienda, salud) tienen consistencia en el tiempo y en los procesos:

- En la medida en que las situaciones de pobreza/exclusión social son situaciones complejas y multidimensionales dada la acumulación de problemas en diversos factores,

aparece la necesidad de articular diversas medidas. Aparece igualmente la situación de quienes necesitan una serie de medidas en educación, salud, etc., ante los que la actuación en garantía de rentas puede ser la de necesitar la renta mínima, o de simplemente complementar sus ingresos.

- Pero también aparecen las situaciones en donde sólo es necesario el mantenimiento de los ingresos que perciben sin tener que ser por ello destinatarios de rentas mínimas, pues la actuación debe centrarse prioritariamente en otras variables.

Los itinerarios de exclusión

Además de los factores estructurales, hay procesos sociales concretos que dan lugar a algunas de las formas más extremas y duras de exclusión. Y es que los riesgos de pobreza y exclusión social no se «distribuyen» por igual, pues hay determinadas características, incluso una determinada historia que de alguna forma «estructuran» la distribución de los riesgos de pobreza. Y, junto con ello, y muchas veces a partir de esas características, se acaban generando procesos «resistentes», o sea, con capacidad de reproducir la pobreza y la exclusión, y de generar círculos de retroalimentación de su situación.

- Hay que tener muy presente que las situaciones de pobreza y exclusión condensan, en las trayectorias de las personas y de los hogares, los sucesos y acontecimientos de procesos históricos (biografía personal-historia social).
- Hay que prestar atención a la evolución temporal de la pobreza y a las posibles causas explicativas de ello, tanto políticas como económicas, para actuar de manera coherente con un problema que aun siendo estructural, presenta indudables matices coyunturales a nivel de sociedad, y biográficos a nivel de las situaciones concretas.

Pobreza y exclusión social: diversos territorios

Es ya un acuerdo compartido que *los conceptos de pobreza y exclusión social no son intercambiables*. Es decir, se puede ser pobre (situación de grave carencia y privación) sin por ello estar excluido; y viceversa. Sin embargo es difícil encontrar situaciones de exclusión que no vayan acompañadas de precariedad y penuria económica, y situaciones de penuria y, especialmente, de grave carencia económica que no produzcan un efecto de exclusión social. Lógicamente lo ideal será combinar ambos aspectos para la identificación de las situaciones de pobreza/exclusión, y para la operacionalización de indicadores que ayuden a políticas, actuaciones e intervenciones más adecuadas. Cuestión que aun debe ser contemplada como un reto a resolver:

- A la hora de implementar las medidas de un Plan para la incorporación social de las situaciones de pobreza/exclusión, será muy importante identificar el espacio que ocupan en cada territorio y su combinación con las características como la edad, el género, la salud, las minorías; o sea, hay que asumir la interrelación de biografía e historia social.
- Esto mismo nos indicará también la valencia que deben tener las diversas medidas (de garantía de rentas, de educación, de vivienda, de empleo, de salud), así como los indicadores de su proceso de exclusión y su anverso de incorporación social.

En concreto, las «Propuestas para un Plan para la Inclusión», deberán situarse específicamente en y desde el territorio de mayor significado social de pobreza y exclusión: la combinación de pobreza severa y exclusión social. No porque las medidas deban ser válidas sólo para este territorio, o que sólo deban arbitrarse e implementarse medidas para este territorio; sino porque sólo así podrá avanzarse seriamente en hacer frente a la pobreza y exclusión: situarse en el final, para que las garantías del ejercicio de los derechos económicos y sociales, que no se reducen «a los del final», sean accesibles a todos, y sea efectiva la ciudadanía y la participación de todos, desde la que construir la cohesión social.

En cuanto a los objetivos

Finalidad y criterios para la elaboración de un plan

El Plan debe asumir como finalidad del mismo, que debe convertirse en criterio de evaluación y validación de sus decisiones, el siguiente compromiso:

En el marco de los objetivos comunes, y sobre la base del análisis de la situación de la pobreza y la exclusión social, debería presentarse una estrategia global coherente para luchar contra la pobreza y la exclusión y prevenir su aparición, que debería incluir objetivos a largo plazo para la erradicación de la pobreza, en particular la pobreza severa, y la exclusión social. También debería indicar las prioridades en el proceso de consecución de esos objetivos en el horizonte de tiempos marcados en Lisboa 2000.

Sobre esta finalidad hay que definir los pilares para construir la «Estrategia para la Inclusión Social», en la que el Plan para la Inclusión Social juega un rol fundamental y se debe precisar el objeto y el alcance del mismo. Los Planes actualmente en vigor no responden exactamente a este criterio, sino a que «la inclusión lo es todo», por lo que acaban siendo un «ómnibus» que oculta lo que debe ser la lucha contra la exclusión, además de acabar ‘banalizando’ este tema tan grave porque al «ser todo» ya no especifica ni define, ni supone algo concreto en torno a lo que comprometer tiempos y presupuesto.

En consecuencia la «estrategia para la inclusión» no puede establecerse a través de un Plan segmentado por colectivos, ni un Plan de políticas yuxtapuestas pues, aun tratándose de políticas sociales, no necesariamente se puede identificar toda la política de promoción de derechos sociales con un Plan específico para la inclusión social. Para ello es necesario establecer que este Plan debe concretarse en medidas «estratégicas» y «estructurales».

Por tanto, teniendo presentes los logros y debilidades de los actuales Planes, deben tomarse en cuenta algunos criterios de orientación para la elaboración del nuevo Plan:

- a) *No debe ser concebido como la ordenación del conjunto de políticas sociales, pues así sucumbe al riesgo de quedar diluido en la multidiversidad de medidas sociales dirigidas a toda la población, no asumiendo el compromiso de medidas accesibles a las situaciones excluidas; sino la identificación de políticas precisas, bien articuladas con las políticas sociales y de cohesión, pero que son muy concretas y bien focalizadas a las situaciones de mayor pobreza y graves exclusión social.*

- b) *No debe ser la sola suma y yuxtaposición de medidas*, sino una propuesta articulada, priorizada estratégicamente, que constituya el marco y la referencia para un consenso común de las líneas estratégicas fundamentales en cuyo marco se fijen objetivos cuantificados para reducir el número de personas amenazadas de pobreza y exclusión social.
- c) *Debe establecer prioridades* que posibiliten articular los Planes para la integración social en sus diversos niveles: estatal, autonómico, local, de modo que se garantice la igualdad frente a las desigualdades territoriales que, paradójicamente, son a veces consolidadas y otras ahondadas por las propias medidas adoptadas.
- d) *Debe articularse como ejecutor de los objetivos generales* establecidos para los PNAI, según el Método de Coordinación Abierta, de forma:
- Muy definida: objetivos generales, objetivos específicos, medidas en cada una de ellos (objetivos específicos, que concreten los compromisos, y medidas priorizadas, articuladas entre sí, y temporalizadas).
 - Muy concreta, incluso muy acotada y, por ello, con compromisos, no necesariamente muchos aunque no escasos, que sean evaluables, con calendario de tiempos y presupuestos expresamente establecidos para medidas concretas (presupuestos asignados a cada una de las medidas).
 - Y sinérgica: indicadores ad hoc para la evaluación de las políticas para la inclusión; y previsiones acerca del seguimiento y de la participación de los diversos agentes en la definición de las políticas y en la evaluación de las mismas.

Los planes

Destaca el reconocimiento formal de los objetivos definidos para estos Planes desde las cumbres europeas.

Y no se trata del reconocimiento de su enunciación, lo que, además de obvio, no podía ser de otra manera. Se trata de algo más decisivo. Se trata de las precisiones y aplicaciones de cada uno de los objetivos enunciados. Si atendemos a las precisiones establecidas en la descripción de cada objetivo, permitirían establecer un cuadro de acción global; una especie de definición política y de la política válida, a modo de una construcción de los elementos fundamentales que deben formar parte de las políticas, de todas las políticas implicadas.

Lo que supone un gran avance para la formulación de una política global contra la pobreza y la exclusión, por la integración social, que no se queda limitada a las denominadas habitualmente políticas sociales, ya que afectaría a todas ellas, a una «política para la integración social». De este modo la acción contra la pobreza y la exclusión puede pasar al primer plano de la agenda política.

Sin embargo, la enunciación genérica de los mismos carece de operatividad.

Es necesario que pongan el acento de forma contundente en derechos fundamentales como, entre otros, el derecho a un ingreso mínimo, a una vivienda decente, a un empleo accesible a todas las situaciones excluidas. Queda un amplio camino por recorrer, igualmente, en algunos aspectos apenas reconocidos en los Planes, como son la dimensión de género, o los derechos de las minorías. Como también el que las personas en situación de pobreza y exclusión y las organizaciones sociales que actúan en este campo han tenido poco margen en la elaboración de los Planes y en su instrumentación práctica.

Es decir, aun habiendo puesto las bases para ello:

- No se enuncian los objetivos específicos que concreten la descripción generalista de los objetivos, y precisen su aplicación en un horizonte de compromisos de realización.
- Ni se especifica cómo esos objetivos pueden ser válidos y adecuados para hacer frente al diagnóstico realizado tanto de la extensión como de la intensidad de la pobreza y de la exclusión.

El camino trazado aún tiene necesidad de avances y de impulsos decisivos. Por ello creemos necesario reafirmar que estos Planes deben declarar como finalidad expresa de los mismos que la pobreza y la exclusión social es un desafío marcado por la negación de derechos que estas situaciones suponen, así como que reafirman su compromiso de contribuir a su erradicación, con especificación de plazos y compromisos.

Por ello, reconociendo el avance que la existencia de los propios Planes en sí misma supone, no podemos por menos de señalar que aún tienen una fuerte debilidad dado que todavía no están provocando un impacto decisivo sobre la pobreza y la exclusión en el horizonte marcado en Lisboa para el año 2010.

Líneas prioritarias y ejes del plan

Líneas prioritarias

En coherencia con estos planteamientos, un Plan para la inclusión social debería definir las siguientes líneas prioritarias:

- a) Como primera línea prioritaria, es necesario fijar lo que debe constituirse como razón de ser del Plan: *la erradicación* de la pobreza severa y la acción expresa y específica para resolver y prevenir la exclusión.
- b) La segunda debe ser el correspondiente compromiso real de hacer frente al déficit social que el bajo *gasto social* expresa, especialmente en las partidas más expresamente señalables en relación a la pobreza y la exclusión social.
- c) La tercera es la *articulación de la políticas*, específicamente de la Política económica y de la Política social, que deben ser instrumentos de la cohesión social, en cuyo marco se han demandado estos Planes.
- d) La cuarta es la responsabilidad compartida de todos los agentes sociales, desde la responsabilidad que cada uno debe ejercer, en promover *la participación* de las personas en situación de pobreza y exclusión social en su propio proceso de integración social.

Ejes estratégicos

Para la consecución de esas líneas prioritarias, el Plan debe establecer como estrategia general que todo el Plan, los objetivos, medidas y compromisos que adopte, deben «garantizar las condiciones de integración social de los ciudadanos en situación de exclusión social como sujetos activos».

Es decir, como punto de partida importante, la «Estrategia para la Inclusión Social», y, por tanto, el Plan como instrumento de sus objetivos, tendrá fundamento y garantía en la

universalización de derechos que, en relación con las situaciones de exclusión social, tiene dos expresiones destacadas: el derecho a unos mínimos para unas condiciones de vida dignas, y el derecho a la inserción e integración social. Y esta estrategia, y el Plan como instrumento para su consecución, lo que se propone conseguir es ser la concreción práctica de la aplicación de esas políticas en los ámbitos de la pobreza y la exclusión social, desde su especificidad, desde los complejos procesos de método y aplicación que supone la articulación de servicios, prestaciones, itinerarios, etcétera.

De acuerdo con ello, el nuevo Plan debe establecer *cuatro ejes fundamentales* a través de los cuales realizar esa estrategia y conseguir su finalidad. Estos ejes son:

- a) *Garantía*: de los derechos fundamentales que están en cuestión en las situaciones de pobreza y exclusión.
- b) *Autonomía*: los elementos y requisitos de las condiciones de la integración social que se revelen más consistentes para lograr la autonomía de las personas.
- c) *Ciudadanía*: la accesibilidad al ejercicio de sus derechos y el acompañamiento en este proceso como miembros de la sociedad en el ámbito de sus relaciones, y en el medio social en que habitan.
- d) *Sujetos*: las participación y el protagonismo es método y meta, indisolublemente.

Objetivos

En cada uno de estos ejes se deben plantear unos objetivos que sean acordes a esos ejes, pero que también sean objetivos que especifiquen cómo lograr los objetivos generales que vienen marcados para los Planes desde la UE. Por tanto, es necesario concretar unos *objetivos específicos* que expresan los nudos gordianos de la integración social, sin cuyo logro no se puede conseguir. Por tanto, y como objetivos imprescindibles a conseguir, tenemos estos cuatro:

- A) *Garantía*: en este objetivo específico destacan los siguientes objetivos operativos:
 - a) *el sistema de RMI*, que además es el que se acaba convirtiendo en el objetivo más estructurante de todo el Plan, no porque en sí mismo abarque todo, sino porque condensa la mayor gravedad de las situaciones y tiene dos dimensiones: la de protección-garantía y la de inserción-integración;
 - b) *la accesibilidad a la vivienda* desde las condiciones de los ciudadanos en situación de exclusión; o sea, la necesidad de un plan de vivienda pública articulado en los tres niveles (estatal, autonómico, local);
 - c) *la realización de un programa de salud y exclusión* en el que se identifiquen los aspectos de mayor marginalización de las situaciones de exclusión en relación a la salud: salud mental, dependencias de adicciones y sus efectos, la inaccesibilidad de los sujetos a las condiciones normalizadoras en los servicios de salud.
- B) *Autonomía*: en este objetivo destacan los siguientes objetivos operativos:
 - a) *el ejercicio efectivo del derecho al trabajo*, lo que implica la necesidad de intervenciones normativas que no siempre se pueden adoptar desde las CCAA, por lo que no tienen suficientes condiciones de efectividad las medidas de RMI en su dimensión de inserción-integración; por lo que destacan los siguientes objetivos específicos:

- las denominadas empresas de promoción e inserción laboral;
 - el diseño de un figura de inserción (y de contrato de inserción) dirigida específicamente a personas en situación de exclusión;
 - contemplar también desde las políticas de empleo el proceso de integración como un proceso integrado socio-laboral;
- b) *fomentar el contrato de formación para promocionar el acceso al trabajo* a personas en situación o riesgo de exclusión superando las restricciones que tradicionalmente han existido para este tipo de situaciones;
- c) *educación*, como uno de los pilares de la integración social y del acceso de las personas a la normalización social; debe asumir el reto del déficit educativo de los grupos en riesgo de exclusión, así como el desfase de los métodos en relación a estas situaciones, evitando de forma expresa la discriminación y desigualdad de una educación de dos velocidades, expresamente diseñada para excluidos;
- C) *Ciudadanía*: en este objetivo destacan los siguientes objetivos operativos:
- a) *el acompañamiento en su proceso de integración* y, por tanto, la acción de los servicios de atención primaria, cuyo desarrollo, extensión y adaptación a la exigencia de estos Planes aún debe ser tratado y potenciado expresamente;
- b) *la necesidad de planes territoriales integrados* desde los que hacer frente de modo integral a las condiciones y situaciones de las personas y a la ‘transcripción espacial de la pobreza y la exclusión’, en el medio rural y en el medio urbano.
- D) *Sujetos*: en este objetivo destacan los siguientes objetivos operativos:
- a) *la necesidad de proyectos cuyo método incorpore la participación* de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social;
- b) *la necesidad de formación de los agentes sociales* —profesionales y voluntarios— que promuevan redes solidarias que fomenten el protagonismo de las personas;
- c) *la adecuación de los servicios y proyectos* que deben ser rediseñados desde las condiciones, la proximidad y la accesibilidad de las personas.

En cuanto a las medidas

La necesaria «articulación» del plan

El Plan para la inclusión social debe tener una variada gama de medidas que concreten y den forma a los objetivos del mismo. Ahora bien, no es sólo cuestión de seleccionar y elegir unas medidas. Es también que estas medidas se prioricen y estructuren de acuerdo con lo que cada una aporta como condicionante y/o posibilitante en el proceso de acción «contra la Exclusión/para la Inclusión»; como «nudos de consecución» efectiva de los objetivos del Plan.

No se trata de que las medidas que es necesario plantear queden reducidas a unas pocas, dejando las demás a la política general. Habrá que adoptar las que sean necesarias para el Plan.⁴

4. Véase una enumeración selectiva y propositiva de medidas, acotadas a un Plan para la Inclusión, en el documento: «Plan Nacional para la Inclusión social. Propuestas de Cáritas, junio de 2001».

De lo que se trata es de que no todas ellas tienen la misma incidencia; más aún, se trata de que algunas son específicamente condicionantes de una política social efectiva contra la exclusión/para la inclusión; o sea, para los objetivos pretendidos.

Por tanto, aunque la viabilidad de las medidas del Plan para la inclusión social debe ser contemplada y resuelta considerando la implementación de todas y cada una de ellas, hay que tener en cuenta que un Plan es más que la suma del conjunto de medidas. Un Plan debe contemplar que la valencia, la incidencia, la sinergia de las distintas medidas, no es la misma; o sea, hay medidas que pueden dinamizar la acción contra la exclusión y conseguir los objetivos de inclusión, o, en su ausencia, la acción puede quedar paralizada, incompleta, ineficiente.

Por tanto, si un Plan es más que la identificación y recopilación de medidas, es necesario hacer una elección de cómo articular el Plan; o sea:

- cómo y por qué determinadas medidas son más relevantes y significativas para el conjunto de las situaciones de exclusión,
- y generan sinergias en otras que sin esa articulación no se produciría,
- y desbloquean procesos, así como la aplicación de otras medidas,
- y dinamizan la potencialidad de los sujetos que deben hacer los itinerarios de inserción.

Los planes

Destaca la riqueza y la diversidad de medidas como identificación de instrumentos para la acción.

La experiencia acumulada hace viable identificar los instrumentos operativos ante los diversos aspectos de la exclusión. Y el Plan identifica esta experiencia a través de las medidas que pueden hacer operativa la acción en dirección a los objetivos planteados.

De forma semejante a lo constatado en los objetivos, la descripción y ordenación de las medidas hace visible y puede hacer viable la realización de una política para la integración social no reducida a las solas políticas sociales.

Entre las medidas que se pueden destacar, entre las recogidas en el I y II PNAI, por su relevancia y por su relación directa con el diagnóstico, hay que destacar estas dos:

- las medidas del Objetivo 1.1. «Fomento del acceso al empleo...»: Potenciar políticas activas de empleo para colectivos desfavorecidos.

Continuando en esta misma dirección, el III Plan establece un catálogo de medidas activas y preventivas a favor de personas desempleadas en situación o riesgo de exclusión social. Y, entre otras, se pueden destacar las referidas a la regulación legal de las empresas de inserción, y a la reforma del Plan FIP para incorporar los conceptos y criterios del Plan de inclusión.

Lo que se convierte en una formulación adecuada para la convergencia de este Plan con el Plan de Empleo, lo que puede significar un salto cualitativo para lograr objetivos operativos reales contra la exclusión/para la integración.

- las medidas del Objetivo 1.2. «Fomento del acceso a recursos...»: Avanzar en el diseño consensuado con las Comunidades Autónomas de una regulación de criterios básicos de las RMI.

Igualmente, el III Plan insiste en promover criterios básicos comunes en materia de RMI, y en incrementar los recursos presupuestarios de las RMI y de las actuaciones en los procesos de inserción de las RMI.

Lo que se convierte en un importante campo de posibilidades frente al deficiente, desigual y marginal sistema actual de las RMI.

Es necesario hacer una observación sobre el conjunto de medidas, pues no se trata de no apreciar el resto de las medidas, tanto de estos mismos objetivos como de otros, sino de valorar la importancia de ambas, pues son a modo de llave y eje en torno a los que puede girar el conjunto de la acción para la integración social. Sin ellas, difícilmente será efectivo el propio Plan.

Sin embargo, el propio planteamiento de las medidas lleva incorporado el riesgo de su debilidad.

La forma en que se han planteado las medidas es parte de la propia posibilidad de la efectividad del Plan. No es que todo se reduzca a una cuestión formal y de diseño de las medidas, sino que la validez de las mismas no está en su sola enunciación. Por ello, el planteamiento que hace el PNAI de las medidas lleva en sí un gran riesgo debido a varios factores:

- No todas las medidas tienen el mismo nivel de relevancia para la consecución de los objetivos del Plan; así, las dos medidas antes destacadas forman un *continuum* con otras muchas, siendo que deben ser llave/eje del Plan, y se enuncian sin diferenciación de importancia, gravedad, etc.; o sea, la falta de priorización es una debilidad.
- No se especifica su intensidad, o sea, cuáles son más o menos relevantes; por lo que la falta de especificación del tiempo en que debe ser realizada cada medida, la dedicación que requiere, etc., es una debilidad.
- No se especifica cómo la consecución o la no consecución de una medida es necesaria o imprescindible para la consecución de otras; por lo que la falta de análisis de sus relaciones, interconexiones y sinergias de unas medidas con otras es una debilidad.

Los pilares del plan: medidas y políticas prioritarias

Por ello, y ante la propuesta de un Plan para la inclusión, consideramos oportuno retomar estas cuestiones y formular una propuesta. Para ello, consideramos que las cuestiones más importantes tienen que ver con:

- Los déficits de una política de acción directa contra la pobreza y la exclusión en cuanto a la garantía de recursos mínimos, y suficientes, y el casi nulo desarrollo del pilar de inclusión social en los planes de empleo, referido a los colectivos excluidos.
- Con el desarrollo insuficiente de los servicios del Estado de bienestar, en especial los referidos a la vivienda y a diversos aspectos de la educación pues apenas contemplan su relación con la inclusión. Y aunque el objetivo de estos servicios no sea directamente la lucha contra la exclusión, están teniendo un efecto especial en estas situaciones.
- Los servicios sociales, pues es necesario confrontar el sistema de servicios sociales con lo que la pobreza y la exclusión social ponen de manifiesto; hay que asumir que en el momento actual estas realidades exigen un replanteamiento del sistema de servicios sociales, que pasa por entender *la integración social* como la finalidad de los sistemas de protección social, y también de los servicios sociales.

Como una propuesta a debatir y concretar en una concertación para unos compromisos efectivos, consideramos especialmente significativo declarar prioritarias, política y presupuestariamente, las siguientes cuatro políticas como pilares sobre los que construir el Plan:

1. *Política de Rentas*: «Programa de garantía de recursos: ley de rentas mínimas».
2. *Política de Empleo*: «Programa integral de empleo para personas en situación de exclusión social».
3. *Política de Vivienda*: «Programa de vivienda para personas y colectivos en situación de exclusión social».
4. *Políticas de Acompañamiento Social*: «Potenciación del nivel primario de Servicios Sociales y articulación con las políticas de recursos, empleo y vivienda, para una realización efectiva de procesos personalizados de incorporación social y/o laboral».

Sobre estos pilares básicos deben levantarse e implementarse las medidas educativas, de apoyo a la solidaridad familiar, de salud, y las correspondientes medidas adecuadas y adaptadas a las circunstancias y condiciones de colectivos determinados, así como de los territorios (urbanos y rurales) que sufren la denominada «transcripción» espacial de la exclusión; así como las dimensiones de la participación de los agentes sociales y la correspondiente coordinación institucional.

Por otra parte, la situación de estos cuatro aspectos en la política social de España fundamentan esta elección:

- El gasto dedicado a exclusión social (que incluye la garantía de recursos mínimos no contemplados en otros aspectos, las ayudas asistenciales, y los servicios sociales primarios)⁵ y a vivienda (los Planes de vivienda no contemplan las situaciones de exclusión de forma específica, que están remitida a las medidas generales inaccesibles para estas situaciones) están a una gran distancia de la media europea: 0,2% sobre 0,4% en exclusión social; 0,2% sobre 0,5 % en vivienda.

Por otra parte, el Plan Nacional de Empleo no ha abordado un Programa de empleo para colectivos excluidos, ni la regulación de las empresas de inserción. Por lo que sin afrontar y dotar de recursos a estos Programas no sería efectiva la instrumentación de un Plan para la Inclusión Social.

Garantía de recursos

En primer lugar, hay que señalar que las prestaciones económicas que garantizan los mínimos de ingresos (rentas mínimas, pensiones no contributivas, seguro y subsidio de desempleo) son las medidas más eficaces en la reducción de la pobreza severa, la más grave.

Por eso es muy notable y tiene influencia negativa la falta de coordinación entre ellas, la falta de referencia de las tres medidas a un sistema integrado de garantías y de protección de las situaciones de pobreza y necesidad.

5. Véase Documento de Eurostat: «Recueil statistique sur la protection sociale en Europe. Tome 8: Indigence», Luxemburgo, 1995. Cfr. epígrafe IV de este texto.

Por tanto:

- Es necesaria una política general asumida por el Estado de un sistema de garantía de ingresos mínimos. Uno de los componentes de ese sistema, como son las rentas mínimas, corresponde en España a las CCAA (regiones). Es casi el único país de Europa en que la garantía de ingresos y la protección a las situaciones de pobreza y necesidad, que deben ser políticas generalistas, no corresponde plenamente al Estado. Son las CCAA (regiones) que su función se refiere más a políticas específicas, las responsables de una política generalista, como es la de las rentas mínimas.
- Además de este déficit en la concepción del sistema de garantía de mínimos, se producen déficits notables por las diferencias entre las diversas CC.AA (regiones), en cuanto al nivel de la prestación y a las condiciones de la misma.
- Al no formar un sistema integrado, y haber elementos del sistema de garantías desarticulado (entre Estado y CCAA-regiones), la garantía de ingresos mínimos está separada de las políticas generales, sobre todo la del empleo. Por lo que se produce una ruptura entre la protección a la pobreza y a la necesidad y la política de inclusión activa, las políticas de activación.
- Finalmente, esta falta de integración de políticas repercuten negativamente en la falta de eficacia en los servicios sociales de proximidad (servicios sociales de atención primaria, de base comunitaria...), pues estos servicios no pueden actuar con los recursos adecuados, aun siendo la puerta de entrada para las prestaciones de garantías de mínimos y de los procesos de inclusión social.

La falta de políticas de activación, especialmente las referidas al empleo

En el seminario de EAPN-ES, realizado en Pamplona en octubre 2004, se constató este déficit, pues en las diversas políticas para el empleo, para la formación ocupacional, para la contratación, para las empresas de intermediación y de inserción, etc., constatamos que, o bien no se contemplan las situaciones excluidas (salvadas las relacionadas con discapacidades), o simplemente no existen medidas que tengan que ver con los procesos de inclusión social.

Ello hace que las situaciones excluidas y/o en riesgo de exclusión, anden a caballo entre el desempleo y el mercado de la precariedad y la descualificación. Lo que las pone en el camino de la pérdida de la condición de población activa.

Hay que señalar también que, debido a las condiciones laborales de precariedad, podemos constatar la situación de personas para las que el empleo no es condición suficiente para salir de las situaciones de pobreza y precariedad; o sea, se dan entre nosotros «trabajadores pobres». Esto, en el actual contexto migratorio en España, tiene efectos perversos: la disputa de estos puestos de trabajo aunque estén mal remunerados, el aprovechamiento de determinados empleadores de esta situación para disminuir la relación salarial, y el «efecto rechazo» que genera sentimientos xenófobos.

Debemos señalar por último dos grandes déficits directos:

- La falta de articulación y de engarce entre medidas de protección y medidas de activación.
- La imposibilidad de articular procesos e itinerarios integrados de apoyo y acompañamiento social en el proceso de integración laboral de los grupos excluidos.

Por todo ello, hay un déficit importante tanto de políticas como de métodos de intervención social en uno de los pilares claves de la inclusión. Sólo observamos realizaciones parciales por diversas iniciativas, pero no existe ni forman un plan o un programa global, especialmente debido a la falta de soporte que las políticas de empleo debieran dar a los procesos de inclusión.

Y esto es mucho más grave cuando se trata de situaciones excluidas en grado muy grave, pues son prácticamente no empleables en un mercado de trabajo, por lo que debería contemplarse su activación a través de actividades de servicios socialmente aceptados como válidos para su participación en la sociedad.

Bienestar insuficiente

No se trata de políticas sociales que directamente deban actuar con objetivo directo en la lucha contra la exclusión. Se trata de políticas referidas a los servicios generales del Estado de bienestar. Nos vamos a referir a las condiciones de las políticas de vivienda y de educación, a la que habría que añadir la política de salud, cuyo déficit genera efectos graves como condicionantes negativos de los procesos de inclusión social.

- No existe una política general de vivienda que haga frente a las situaciones de necesidad. Y cuando la hay, es poca y genera problemas, o bien de rechazo por la población, o bien de formación de guetos, ya que tienden a concentrar esta población, lo que repercute negativamente en las condiciones de su integración.

Pero esto es más grave porque se retroalimenta con el déficit general de una política de vivienda adecuada para rentas bajas que no se deben identificar necesariamente con situaciones de pobreza y exclusión; déficit que incluso alcanza a las rentas medio-bajas. Lo que sitúa el déficit de vivienda en situaciones de pobreza y exclusión en una condición de difícil solución para los procesos de su integración social.

- Hoy, la educación es un gran reto, pero es también un conflicto y un caballo de batalla, ya que ni se ha hecho frente a los fracasos educativos de los que los colectivos pobres son un claro exponente, ni a los déficits formativos y de capacitación, incluso aún no está resuelto cómo abordar el nuevo fenómeno de la multiculturalidad (fenómeno irreversible ante el consolidado y creciente fenómeno de las migraciones).

Como efecto y resultado esta complejidad de situaciones en la educación está generando riesgos evidentes de fracaso que retroalimentan el mercado de trabajo de la precariedad y de la descualificación; incluso más, las situaciones de exclusión ligadas a la in-actividad. Ante ello, cuando se toman medidas que se refieren a establecer itinerarios para fracasados y excluidos educativamente, se están planteando «pobres itinerarios».

Por último, no se trata sólo de señalar los déficits educativos-formativos, sino también de destacar los déficits de equipamientos educativos que tienen una dimensión social por sí mismos. Nos referimos especialmente al déficit de equipamientos en la escolarización temprana, de 0 a 3, y de 3 a 6 años, que tienen una incidencia fuerte para la posibilidad de incorporación laboral de las mujeres, especialmente de las que no tienen recursos. Pero también

este déficit produce un efecto de rechazo social por parte de la población, pues las insuficientes plazas de servicio público disponibles son «disputadas» y, cuando son asignadas a la población sin recursos, especialmente a la población inmigrante, son consideradas como una asignación injusta. Esto produce un rechazo con ciertos sentimientos xenófobos. La cuestión será, pues, no discutir sobre la asignación sino sobre la insuficiencia de plazas de servicio público. Pero esto hoy no se está dando.

El nivel primario de servicios sociales

Un repaso de la documentación y la legislación, en especial sobre los servicios de atención primaria, muestra la paradójica ausencia de los conceptos de *exclusión/integración*, y de *dependencial/interdependencia autónoma*. La mayoría de los problemas sobre los que actúan los servicios sociales se pueden analizar a partir de uno u otro concepto, o de ambos. Estos conceptos exigen definir un nuevo —y central— modo de actuación que no puede ser otro que el *trabajo social*. Trabajo que abarca aspectos como el «acompañamiento social»; en definitiva, trabajo de relación personal continuada, relativamente duradera, de comprender a las personas para contribuir a que ellas mismas entiendan y empiecen a dominar su situación y las claves de sus dificultades, de apoyo para activar y movilizar recursos, capacidades, potencialidades de las personas y de su entorno.

Para una reforma, especialmente del nivel primario de servicios sociales, se deben adoptar una serie de medidas:

- La intervención de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y, en defecto, de la Administración General del Estado (la Constitución contiene bases competenciales al efecto) en orden a asegurar un despliegue pleno del nivel primario de los servicios sociales, su extensión efectiva a todo el territorio, y su distribución adecuada a las necesidades, centrados en los usuarios, no tanto en las competencias políticas o profesionales.
- Diseñar nuevas políticas, destacando cuatro líneas de actuación prioritaria:
 - a) Apoyo a la convivencia: desarrollo de la atención domiciliaria para apoyar a las familias cuando cumplen su función, teniendo en cuenta que los procesos de desinstitucionalización y de cargas sociales en las familias, las necesidades de refuerzos de sus funciones, son claves de desarrollo o de contención de los procesos de integración/exclusión; igualmente, los procesos de apoyo al mantenimiento de la convivencia y de alternativas de las situaciones problemáticas familiares no sólo no se pueden derivar, sino que deben ser eje de los servicios sociales.
 - b) Desarrollo de las prestaciones económicas que garanticen la satisfacción y la cobertura de necesidades básicas: los servicios sociales deben tener una clara vocación redistributiva con los sectores con los que trabajan. Se hace necesario el desarrollo de los programas de ingresos mínimos de inserción, o mejor de garantía de unos ingresos suficientes, como de programas y actuaciones orientadas hacia la integración social.
 - c) Desarrollar las capacidades personales y profesionales de aquellos colectivos que más dificultades encuentran para su incorporación en la sociedad; son las actividades orientadas a promocionar el capital humano, de tipo formativo, ocupacional, de empleo social, que deben estar omnipresentes en los servicios sociales. Los servicios sociales tendrán que desarrollar toda una estrategia de inserción social a nivel local, y dentro de ella, la inserción por lo económico tendrá que cumplir un papel principal.

d) Trabajo con familias dirigido a superar los conflictos intrafamiliares: desarrollo de los programas de intervención con familias y con menores como alternativa necesaria de prevención de los procesos de exclusión.

- La apuesta por la inserción debe hacerse concreta en las situaciones más desfavorecidas, o sea, es necesario definir itinerarios personalizados de atención. El trabajo social, como modo de actuación, hace posible y viable la capacidad de los servicios sociales de ofrecer procesos personalizados de incorporación social y/o laboral con acompañamiento social a los excluidos; esto, por otra parte, es el requisito para no generar procesos de reproducción «asistida» de la exclusión.
- Hay que plantear y realizar una nueva relación con las iniciativas comunitarias como cuestión imprescindible para poder realizar el trabajo en primera línea que la inserción social necesita. Es necesario el desarrollo de proyectos de alcance comunitario. Por otra parte, es necesario que estos proyectos se realicen desde el respeto al libre desarrollo de las asociaciones y de los grupos del tejido social. Su desarrollo no puede ser entendido como problemático de la capacidad operativa de los servicios sociales, sino justo lo contrario; en su anverso, la sospecha del tejido social se traduce en procurar que no se desarrollan más que al límite que marca el sistema de servicios sociales.
- Es necesario adaptar y adecuar horarios, movilidad en los puestos de trabajo, opción en la elección del campo de trabajo, constitución de equipos, etc., sin que esto represente precarización de ningún tipo. Si no se reforma su estructura y funcionamiento, difícilmente se podrá hacer un sistema de servicios sociales accesibles, cercanos a los ciudadanos, actuantes en primera línea de prevención y de inserción, con proyectos comunitarios y con relación y actuación con el tejido social.
- Hay que diseñar nuevas políticas, lo que implica nuevos desarrollos normativos, incluyendo la propia Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local en cuanto a competencias municipales sobre servicios sociales.

En cuanto al presupuesto

Definición de metas, plazos y presupuestos

El nivel del gasto social sobre el PIB es un indicador importante, dado que los niveles de protección constituyen un indicador de la capacidad protectora/integradora de un país. España ha pasado de niveles de protección social del 18% sobre el PIB en 1980, a tasas del 22,4 en 1992, para posteriormente reducir el esfuerzo al 20,2 en 2002. Mientras que la media europea era del 27,7% en 1992, y del 28,0 en 2002. Y aunque se pudiera alegar que la reducción del gasto en protección social se explica en buena medida por la reducción de las tasas de desempleo y la consiguiente reducción del gasto en función del desempleo, esto no puede ocultar la reducción de la intensidad protectora que afecta a la mayoría de las prestaciones económicas.

Al analizar el diferencial creciente entre el gasto en protección social de los 15 países de la UE y España, se pasa de 5,3 puntos en 1992, o de 4,7 puntos en 1993, a 6,1 puntos en 1995, a 6,9 puntos en 1998, y a 7,8 en 2002.

CUADRO 1
Gastos de protección social en la Unión Europea
 (Porcentajes del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	DIFERENCIAS 1992/ 2002
EU-15	27,7	28,7	28,4	28,2	28,4	28,0	27,5	27,4	27,3	27,6	28,0	+0,3
Bélgica	27,7	29,3	28,7	28,1	28,6	27,9	27,6	27,3	26,9	27,5	27,8	+0,1
Dinamarca	30,3	31,9	32,8	32,2	31,4	30,4	30,2	30,0	29,2	29,5	30,0	-0,3
Alemania	27,6	28,4	28,3	28,9	30,0	29,5	29,3	29,6	29,6	29,8	30,5	+2,9
Grecia	21,2	22,0	22,1	22,3	22,9	23,3	24,2	25,5	26,3	27,1	26,6	+5,4
España	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,3	20,2	20,1	20,2	-2,2
Francia	29,3	30,7	30,5	30,7	31,0	30,8	30,5	30,2	29,8	30,0	30,6	+1,6
Irlanda	20,3	20,2	19,7	18,9	17,8	16,6	15,4	14,7	14,3	15,3	16,0	-4,3
Italia	26,2	26,4	26,0	24,8	24,8	25,5	25,0	25,2	25,2	25,6	26,1	-0,1
Luxemburgo	22,5	23,3	22,9	23,7	24,1	22,8	21,7	21,7	20,3	21,3	22,7	+0,2
Holanda	31,9	32,3	31,7	30,9	30,1	29,4	28,4	28,0	27,4	27,5	28,5	-3,4
Austria	27,8	29,1	28,9	28,8	28,8	28,8	28,5	28,9	28,4	28,7	29,1	+1,3
Portugal	18,4	21,0	21,3	22,1	21,2	21,4	22,1	22,6	23,0	24,0	25,4	+7,0
Finlandia	33,6	34,5	33,8	31,7	31,6	29,2	27,2	26,8	25,5	25,7	26,4	-7,2
Suecia	37,1	38,2	36,8	34,6	33,8	32,9	32,2	31,8	30,8	31,4	32,5	-4,6
Reino Unido	27,9	29,0	28,6	28,2	28,1	27,5	26,9	26,5	27,1	27,6	27,6	-0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de: *European Social Statistics, Social Protection Expenditure and Receipts*, Eurostat. Data 1992-2001; Luxemburgo, 2004, p. 14; y Data 1994-2002; Luxemburgo, 2005, p. 14

Ciertamente tenemos un sistema que ha alcanzado un grado importante de diversificación, pero que, debido a las bajas cuantías y a los limitados recursos invertidos presenta notables dificultades para rebajar sustancialmente la intensidad de la pobreza.⁶ Un sistema que, además, en los últimos años ha reducido su intensidad protectora, no explicable por el sólo descenso de la protección al desempleo al haberse reducido éste. Para ello, y mucho más en la perspectiva de los Planes para la inclusión, hay que considerar las distintas funciones en las que se desagrega el gasto total de protección social, medido en porcentajes del PIB, en relación con la media europea (véase el Cuadro 2).

6. Véase «Condiciones de vida de la población pobre en España», capítulo 11 de *Política social y pobreza*, FOESSA/Cáritas, Madrid, 1998.

CUADRO 2
Gastos de protección social en España por funciones
 (en % del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	02 UE
Enfermedad	6,4	6,6	6,4	6,1	6,2	5,9	5,8	5,9	5,8	5,9	5,9	7,5
Invalidez	1,6	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	2,2
Vejez	8,0	8,4	8,4	8,5	8,6	8,5	8,5	8,3	8,5	8,3	8,3	10,0
Supervivencia	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	1,3
Familia/hijos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,2
Desempleo	4,3	5,1	4,3	3,5	3,1	2,9	2,7	2,5	2,4	2,5	2,7	1,8
Vivienda	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5
Exclusión social	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
Total funciones	21,8	23,4	22,3	21,4	21,4	20,7	20,1	19,7	19,7	19,6	19,7	26,9
Total gastos de protección	22,4	24,0	22,8	22,1	21,9	21,2	20,6	20,2	20,2	20,1	20,2	28,0

Fuente: Elaboración propia a partir de «European Social Statistics, Social Protection Expenditure and Receipts», Eurostat, 1992-2001; Luxemburgo, 2004, pp. 73-81; y 1994-2002; Luxemburgo, 2005, pp. 74-82.

El menor porcentaje dedicado al total de funciones de protección social en 2002, 7,2 puntos menos que la media de la Unión Europea, tiene su reflejo en menores porcentajes en todas las funciones (excepto en la de desempleo, a la que en se dedica el 2,7% del PIB frente al 1,8 de media europea, fruto de la mayor tasa de desempleo). Y, como decíamos, el descenso en el desempleo no explica el descenso en protección social. Desde 1992 a 2002 el porcentaje del PIB aplicado a las funciones de protección social ha descendido en un 2,1%, y el total de gastos en protección social lo ha hecho en un 2,2. Por tanto, el diferencial sobre la media europea no sólo se mantiene, sino que ha crecido desde 1992, no aumentando la protección para disminuir la baja intensidad protectora de las prestaciones sociales.

Entre las funciones de menor gasto, es de resaltar que en 2002 España dedica a la función de *familia/hijos* el 0,5% del PIB (2,2 en la Unión Europea), a *vivienda* el 0,2% del PIB (0,5 en la Unión Europea), y a *exclusión social* el 0,2% del PIB (0,4 en la Unión Europea).

Hay que señalar que estos porcentajes vienen siendo, sustancialmente, los mismos en los últimos años, y que se mantiene la diferencia con la media europea en términos muy semejantes. Por lo que, y más en la función de los Planes de inclusión de reforzar la cohesión social, el crecimiento del gasto debe ser un objetivo prioritario, y los Planes un medio adecuado pues su esquema y estructura es un marco adecuado para establecer compromisos financieros y presupuestarios, así como concretar cómo dar pasos rigurosos para acercarse al horizonte temporal señalado en Lisboa.

Sin embargo, consideramos que en los Planes para la Inclusión Social, y en relación a los compromisos presupuestarios que implican aumento del gasto social aún, sólo se están produciendo recomendaciones, cuando un Plan debe concretar de forma expresa sus

compromisos para poder ir evaluando los procesos, los ritmos, las dificultades y las necesidades que su consecución supone.

Por ello, para poder abordar el reto que la pobreza y la exclusión supone a la cohesión social, estos Planes deberían señalar:

- Los compromisos de «crecimiento real presupuestario» en cada uno de los objetivos; y esto debe ser el reconocimiento del déficit que existe en relación a las situaciones de pobreza y exclusión, así como el compromiso de su erradicación.
- La definición de metas a alcanzar y los «plazos de ejecución»; desde el reconocimiento de que estas situaciones no son solubles de forma inmediata e improvisada, hay que expresar, sin embargo, de forma clara el horizonte de tiempo en que se pretende lograr la finalidad a la que estos Planes sirven.

Los planes

Destaca el esfuerzo realizado para organizar los recursos ya disponibles en relación a los objetivos del Plan.

Hay una serie de recursos que ya se están empleando, y que el Plan relaciona expresamente con las medidas propuestas. De esta forma se da un paso importante para poder evaluar y realizar políticas adecuadas en tanto es un paso que debería hacer visible la presencia presupuestaria expresa de las medidas para integración social.

La iniciación de este camino puede posibilitar el análisis de la dotación presupuestaria necesaria que permita dotar a las medidas más relevantes y urgentes de los recursos imprescindibles para alcanzar objetivos precisos, temporalizados y eficaces en relación al diagnóstico de la pobreza y la exclusión social.

Sin embargo, la sola referencia de medidas presupuestarias ya establecidas a los objetivos del Plan constituye su aspecto más débil.

Por ejemplo, en el I PNAI, sólo la medida 3 (submedida 5) de fomento del empleo; las medidas 1 y 2 de fomento de los servicios sociales de atención primaria; y la medida 2 referida a mayores desfavorecidos, tienen especificado un aumento de su dotación presupuestaria. Las demás medidas quedan englobadas en las partidas presupuestarias ya existentes.

En el III Plan estas dotaciones no se especifican. Sin embargo, hay otras medidas, en particular las referidas a las Garantías de Ingresos que sí se especifican, como son el porcentaje de aumento del Salario Mínimo Interprofesional y las pensiones mínimas del nivel contributivo. Y junto a ellas, la medida de educación referida a las becas.

Pero esto es precisamente lo que pone en cuestión la concepción y la identidad del Plan como tal. Pues presupuestariamente sólo se especifican esas medidas que, por otra parte, es una especificación presupuestaria que no es del Plan, ya que son medidas ya adoptadas por el Gobierno en otras políticas sociales. Lo que no quiere decir que no sean válidas para hacer frente a situaciones de pobreza y exclusión, sino que el Plan como tal no aporta nada nuevo en lo que son los compromisos presupuestarios.

Justamente, es de señalar que es en el objetivo 1.2. de Garantía de Recursos donde hay medidas con compromisos presupuestarios, pero no precisamente las que deberían especialmente llevarlos como son las referidas a las RMI, por ser éstas las que más efectividad tienen en lo que es y debe ser específico a este Plan. Por lo que este Plan tampoco se propone resolver la desarticulación del subsistema de protección no contributiva, ni podrá corregir los déficits que son bien conocidos y comúnmente señalados sobre las RMI.

Eso mismo habría que decir de las medidas referidas al empleo, pues si el propio III Plan en sus capítulos de análisis y diagnóstico se felicita porque en el año 2004 el Parlamento ha tratado sobre las cuestiones referidas a empleo y exclusión, y eso hace viable la convergencia de los compromisos para la inclusión de ambos Planes, empleo e inclusión, con más razón deberían ser recogidas en el Plan de Inclusión las dotaciones presupuestarias que figuran en el Plan de Empleo.

Todo ello constituye la cuestión y la parte realmente decisiva del Plan:

- Sin una valoración de la suficiencia presupuestaria de cada medida y de su relación con la relevancia de la misma, con su intensidad y su temporalización, no se puede garantizar la articulación de medidas y epígrafes presupuestarios, por lo que no aparece su operatividad real.
- Sin contemplar recursos adicionales, puesto que con los actuales recursos el diagnóstico señala situaciones graves y muy graves no cubiertas, no se pueden realizar compromisos de erradicación de la pobreza y la exclusión en un horizonte temporal concreto.
- Sin dotar presupuestariamente las medidas que más eficacia demuestran en la acción contra la exclusión/para la integración, como son las dos anteriormente indicadas como más relevantes, que no las únicas importantes, no se dispone de las condiciones operativas adecuadas para la realización del Plan.

Compromisos

Por ello, finalmente, de acuerdo con las medidas necesarias para este Plan y con las prioridades que hemos señalado, y de acuerdo con las necesidades que esto plantea en relación con la convergencia europea desde la distancia analizada en relación con el gasto social, proponemos que la concertación para unos compromisos efectivos contemple la necesidad de un esfuerzo presupuestario en materia de inclusión social para hacer posible el desarrollo de las cuatro políticas señaladas como pilares básicos, así como el resto de medidas.

Cuáles podrían ser las cifras de referencia que marcaran el Objetivo del Esfuerzo Presupuestario del Plan?

Teniendo en cuenta que estamos a una distancia considerable de las medias europeas, debería ser el Plan un esfuerzo en la dirección de alcanzar la media del gasto de la UE en algunas partidas:

- Específicamente en «exclusión» (con una diferencia sobre la media europea de 0,2% sobre el PIB).
- En «vivienda» (su diferencia de 0,3% sobre el PIB).
- En «familia-hijos» (con una diferencia de 1,7% sobre el PIB).
- Además de recordar que en el conjunto de las prestaciones sociales estamos a 7,2% sobre el PIB de la media europea.
- Y en gasto social a 7,8%.

Por tanto:

- En primer lugar, que sobre las RMI se estima en una cantidad cercana a los 200.000

millones (confirmada por diversas investigaciones);⁷ o sea, incrementar un 0,2% sobre el PIB.

- En segundo lugar, que sobre Empleo no se aportan gastos para poder desarrollar las Empresas de Inserción, y el Empleo de Inserción para excluidos, así como el necesario «Programa Integral para personas en situación de exclusión»; o sea, habría que emplear algo más que en políticas pasivas y de protección; y, por ello, que en los Planes nacionales de empleo se contemple a estos efectos entre el 0,3 y el 0,4% sobre el PIB.
- En tercer lugar, en Vivienda al menos duplicar el 0,2% que estamos empleando.
- En cuarto lugar, si tenemos en cuenta Servicios Sociales, Educación, Salud, Protección Familiar, Planes Territoriales, Colectivos Excluidos, debería emplearse un 0,4% sobre el PIB.

¿No es este un escenario necesario para poder dialogar y concertar un Plan adecuado?

7. Ayala, L. (2000), *Las Rentas Mínimas en la Reestructuración de los Estados de Bienestar*. Colección Estudios, Consejo Económico y Social, Madrid Levy, H. y Mercader Prats M., «Eficacia y eficiencia de los subsidios asistenciales en la lucha contra la pobreza en España», en *Políticas públicas y redistribución de la renta*, Fundación BBVA; Mercader Prats, M. (2003), *Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España*. Una valoración con EspaSim, Documento de Trabajo 34/2003, Fundación Alternativas.